



**Wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing
van gedetineerden in verband met de modernisering van het
gevangeniswezen**

Advies 10 maart 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding en context voor dit advies	7
1. Uitsluiting bij voorbaat van arrondissementale plaatsing van de categorie vrouwen	9
2. Onduidelijkheid ten aanzien van het begrip differentiatie en verhouding tot regime en beveiliging	9
3. Arrondissementale plaatsing	9
4. Inrichtingen voor JOVO's	10
5. Rechtspositionele aspecten	10
6. Langgestraften en arrondissementale plaatsing	10
7. Het begrip "strafrechtelijke vreemdeling"	11
Bijlage	13

Samenvatting

De Raad kan zich op hoofdlijnen vinden in de voorgestelde wijzigingen van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing, die voortvloeien uit het beleidsprogramma Modernisering Gevangeniswezen. Dit programma beoogt onder andere een meer persoonsgerichte aanpak voor gedetineerden. De Raad heeft naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen enkele kritische opmerkingen en doet daarbij voorstellen tot aanpassing van de Regeling.

In de Regeling wordt de categorie vrouwen bij voorbaat uitgesloten van arrondissementale plaatsing. De Raad vindt dat uitsluiting bij voorbaat geen goede zaak is. Een dergelijke uitsluiting is ook niet in lijn met de uitgangspunten van Modernisering Gevangeniswezen. De Raad meent dat bezien zou moeten worden op welke wijze regionale plaatsing ook bij deze kleine doelgroep gerealiseerd kan worden. De Raad wijst daarbij op kleine afdelingen bij bestaande inrichtingen, die in het verleden hebben bestaan en waarmee de ervaringen positief waren.

De Raad meent dat het begrip differentiatie in de toelichting bij de Regeling niet eenduidig wordt gehanteerd en beveelt aan dit begrip, evenals de verhouding tussen differentiatie, beveiligingsniveau en regime, te verhelderen. De Raad wijst erop dat het begrip “arrondissementale plaatsing” in een ander licht zal komen te staan wanneer de wet tot herziening van de arrondissementale indeling voor de rechtspraak, OM, politie en veiligheidsregio's, thans aanhangig in de Tweede Kamer, van kracht wordt. De Raad vreest dat zonder aanpassing van de Regeling van de persoonsgerichte aanpak na invoering van deze wet niet veel meer terecht zal komen, omdat er dan sprake zal zijn van een sterke vergroting van de huidige arrondissementen. De Raad stelt daarom voor niet ‘arrondissementale plaatsing’ maar ‘regionale plaatsing’ als criterium te hanteren. In verband met de resocialisatiebelangen van langgestraften beveelt de Raad aan deze categorie eerder dan in de laatste vier maanden van de detentie in de regio van vestiging te plaatsen. Door de lange afwezigheid van langgestraften uit de maatschappij zal voor een succesvolle resocialisatie veelal een langere periode dan vier maanden nodig zijn. Resocialisatie heeft naar het oordeel van de Raad de meeste kans op succes bij plaatsing in de buurt van toekomstig huis, werkkring en dergelijke.

Inleiding en context voor dit advies

De Raad ontving op 6 januari 2011 een adviesaanvraag over de aanpassing van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden. Met de wijzigingen in deze Regeling wordt beoogd gedetineerden zoveel mogelijk aan het eind van hun detentie te plaatsen in het arrondissement van herkomst. De concrete wijzigingen in de regeling betreffen het vervallen van een aantal bestemmingen voor bijzondere opvang, artikelen 13,14,15,16,18,20 en 34, thans opgenomen in Hoofdstuk IV (Inrichtingen en afdelingen voor bijzondere opvang). De functie van deze inrichtingen en afdelingen wordt, met uitzondering van artikel 16, de JOVO (psychologisch jongvolwassenen)-inrichtingen, overgenomen door de in artikel 20c van de Regeling opgenomen Penitentiair Psychiatrische Centra. Aan het huidige artikel 25 dat de selectie van gedetineerden betreft, wordt een lid toegevoegd waarin is opgenomen dat gedetineerden met een strafrestant tot vier maanden of minder in beginsel in een gevangenis in het arrondissement van vestiging worden geplaatst. In de Toelichting op de Regeling is aangegeven dat de thans voorgestelde wijzigingen voortvloeien uit het beleidsprogramma Modernisering Gevangeniswezen.¹ In dit programma worden de huidige veertig differentiaties beperkt tot zes, te weten voorlopig gehechten, kortverblijvenden, langverblijvenden, vrouwen, strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen en bijzondere opvang. Belangrijk doel hiervan is te komen tot een flexibeler capaciteitsmanagement. Gedetineerden, met name de doelgroepen voorlopig gehechten, kortverblijvende gedetineerden en de langverblijvende gedetineerden die in de laatste maanden van hun detentie zijn, worden zoveel mogelijk arrondissementaal geplaatst. De voorgestane beperking van het aantal bestaande differentiaties tot zes moet de gewenste persoonsgerichte aanpak, beoogd met het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014, ten goede komen.

¹ In zijn brief van 19 januari 2009 heeft de Raad in grote lijnen met instemming kennisgenomen van het beleidsplan *Modernisering Gevangeniswezen*, zoals vervat in het *Masterplan gevangeniswezen 2009-2014*.

1. Uitsluiting bij voorbaat van arrondissementale plaatsing van de categorie vrouwen

Uitgangspunt van Modernisering Gevangeniswezen is arrondissementale plaatsing.

Arrondissementale plaatsing wordt voor vrouwen echter bij voorbaat uitgesloten, aldus de Toelichting op de Regeling, vanwege de beperkte omvang van deze categorie gedetineerden. De Raad is van oordeel dat de categorie vrouwen *niet bij voorbaat* dient te worden uitgesloten van het streven om arrondissementaal te plaatsen. Ook, en misschien zelfs juist, bij vrouwen dient zoveel mogelijk gestreefd te worden naar plaatsing in de buurt van hun oorspronkelijke respectievelijk toekomstige woonplaats. De Raad wijst erop dat het onderscheid naar sekse dat op dit punt in de regeling ontstaat, strijd op kan leveren met het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van Vrouwen van 18 december 1979.

Bezien zou moeten worden op welke wijze regionale plaatsing ook bij deze kleine doelgroep beter kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door het creëren van kleine afdelingen of groepen voor vrouwen bij bestaande inrichtingen per arrondissement/regio. In het verleden bestonden er dergelijke afdelingen voor vrouwen in penitentiaire inrichtingen voor mannen. De ervaringen daarmee waren positief, maar door de voortdurende schaalvergroting zijn deze afdelingen afgeschaft.

2. Onduidelijkheid ten aanzien van het begrip differentiatie en verhouding tot regime en beveiliging

De Raad is van mening dat het begrip differentiatie, zoals dit wordt gebruikt in de Toelichting, in de praktijk tot onduidelijkheden kan leiden. In de Toelichting wordt differentiatie gelijkgesteld aan doelgroep. Het is onduidelijk hoe de differentiaties zich verhouden tot de bepalingen die het beveiligingsniveau en de regimes betreffen (hoofdstuk II en III van de Regeling). Dit alles maakt de Regeling lastig te doorgronden. Een heldere opzet bevordert een juiste toepassing in de praktijk. Indien conform artikel 25 van de regeling rekening wordt gehouden met het bestaan van verschillende beveiligingsniveaus en regimes, is er sprake van meer dan zes differentiaties. Te denken valt aan de BBI's en de ZBBI's en de EBI. Te denken valt verder onder meer ook aan de Inrichtingen voor stelselmatige daders die een wettelijke bestemming hebben (artikel 9 PBW). De Raad beveelt aan een eenduidiger terminologie te hanteren en in de Toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen differentiatie, beveiligingsniveau en regime.

3. Arrondissementale plaatsing

De Raad is van mening dat arrondissementale plaatsing in de praktijk slechts goed kan functioneren indien in elk arrondissement ook voldoende differentiatie aan regimes en aan beveiligingsniveaus bestaat.² Dat zal in de praktijk niet altijd haalbaar zijn, daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de hiervoor genoemde BBI's en ZBBI's, die niet in elk arrondissement aanwezig zullen zijn. In dit verband is de komende landelijke herziening van de arrondissementale indeling relevant. Bij de Tweede Kamer is momenteel een wetsvoorstel aanhangig tot herziening van de arrondissementale indeling voor de rechtspraak en in het verlengde daarvan ook voor OM, politie en veiligheidsregio's. In de toekomst telt ons land tien arrondissementen, sommige veel

² Ten aanzien van de categorie bijzondere opvang vermeldt het Masterplan gevangeniswezen 2009-2014 op pagina 33 dat er drie categorieën worden onderscheiden, t.w. inrichtingen voor psychiatrische zorg, voor gedetineerden met een extreem beheersrisico en voor gedetineerden met een hoog of extreem maatschappelijk en/of vluchtrisico.

groter dan thans. Zo vormen Groningen, Friesland en Drenthe in dit wetsvoorstel een nieuw arrondissement. In de toekomst zal dan voldaan zijn aan de arrondissementale gedachte indien een gedetineerde uit bijvoorbeeld Harlingen in Ter Apel wordt geplaatst. Het oorspronkelijke doel van de arrondissementale plaatsing vanuit Modernisering Gevangeniswezen schiet dan zijn doel, persoonsgerichte aanpak, voorbij.

De Raad meent dat met het oog op genoemde herindeling in het voorgestelde artikel 25, lid 8, van de Regeling beter kan worden gesproken van regionale plaatsing. In de Regeling zou ook moeten worden uitgelegd wat onder regionale plaatsing wordt verstaan.

4. Inrichtingen voor JOVO's

Onder hoofdstuk IV, bijzondere opvang, is thans ook artikel 16, inrichtingen voor de bijzondere opvang van psychologisch onvolwassenen (JOVO) opgenomen. Dit artikel komt in het voorstel te vervallen.

De Raad wijst in dit verband op de voorgenomen plannen van de Staatssecretaris om in het strafrecht een speciale categorie jongvolwassenen aan te wijzen van 15 tot 24 jaar. Ook de Raad is voorstander van een speciaal adolescentenstrafrecht, dat naar het oordeel van de Raad zou moeten gelden voor de categorie 18 tot 24 jaar. Ter beperking van detentieschade en criminele infectie zijn bij de realisatie hiervan op deze doelgroep toegesneden voorzieningen van essentieel belang. De nadere uitwerking daarvan moet op het departement nog vorm krijgen en daarbij moet ook nog invulling worden gegeven aan de meest wenselijke vorm van opvang voor een dergelijke categorie. De Raad beveelt aan artikel 16 in afwachting van de komende departementale gedachtevorming over jongvolwassenen en over het advies "jeugdstrafproces: toekomstbestendig!"³ vooralsnog niet te schrappen.

5. Rechtspositionele aspecten

De toevoeging aan artikel 25 van de regeling (lid 8) luidt:

"Gedetineerden met een strafrestant tot vier maanden of minder worden in een gevangenis in het arrondissement van vestiging geplaatst, tenzij plaatsing vanwege een belang als bedoeld in artikel 36, vierde lid, van de wet zich daartegen verzet dan wel dat plaatsing vanwege capaciteitsgebrek in het betreffende arrondissement niet mogelijk is".

De Raad stelt voor in deze bepaling het criterium "plaatsing vanwege capaciteitsgebrek niet mogelijk is" te wijzigen in "plaatsing vanwege capaciteitsgebrek *nog* niet mogelijk is". Daarbij zou in de Toelichting dienen te worden opgenomen, dat regionale plaatsing zodra mogelijk alsnog zal worden geëffectueerd.

6. Langgestraften en arrondissementale plaatsing

Het nieuwe artikel 25, lid 8, van de Regeling bepaalt dat kortverblijvenden bij voorkeur worden geplaatst in het arrondissement van terugkeer. Ook langgestraften worden blijkens de Toelichting in beginsel de laatste vier maanden in het arrondissement van terugkeer geplaatst. De Raad meent dat het juist met het oog op de resocialisatiebelangen van *langgestraften* vaak van belang is om deze categorie al eerder dan in de laatste vier maanden in de regio van vestiging te plaatsen. Door hun lange detentie zullen langgestrafte gedetineerden vaak meer moeite hebben om te reïntegreren in de maatschappij en hun resocialisatie zal dan ook langer duren. Een succesvol resocialisatietraject

³ Advies d.d. 14 maart 2011 "Jeugdstrafproces:toekomstbestendig!"

bij langgestraften heeft de meeste kans op succes bij een vroegtijdige start in de nabijheid van toekomstig huis, werkkring en dergelijke. Daarvoor is naar het oordeel van de Raad meer tijd nodig dan vier maanden. De Raad dringt erop aan hierover een passage in de Toelichting op te nemen.

7. Het begrip “strafrechtelijke vreemdeling”

In de toelichting wordt enkele malen de omschrijving “strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen” gebruikt. De Raad neemt aan dat hier wordt bedoeld op vreemdelingen die na expiratie van de straf (of VI) het land dienen te verlaten. De huidige formulering zou aldus kunnen worden

opgevat dat alle gedetineerden met een niet-Nederlandse nationaliteit worden uitgesloten van de regionaliseringsgedachte. Dat zal niet de bedoeling zijn. De Raad beveelt aan dit nader te expliciteren.

Bijlage

Tekstuele opmerkingen

- De term “Penitentiair Ziekenhuis” in artikel 19 wordt vervangen door “Justitieel Medisch Centrum”. Het woord “Penitentiair Ziekenhuis” komt ook elders in de tekst een aantal malen voor en zal ook daar moeten worden vervangen.
- In het voorgestelde artikel 25, lid 8, wordt gesproken over “arrondissement van vestiging”; dit begrip wordt nergens gedefinieerd, terwijl in de toelichting over “arrondissement van terugkeer” wordt gesproken. De Raad beveelt aan om deze bepaling te verhelderen zodat duidelijker wordt dat het hier dient te gaan om het arrondissement waar de gedetineerde na ommekomst van de detentie wil gaan wonen.
- Ten aanzien van artikel 25, lid 8, merkt de Raad het volgende op. De in dit lid 8 opgenomen uitzondering van artikel 36, lid 4, PBW, is voor de gemiddelde lezer niet erg toegankelijk. Het artikel vraagt in ieder geval om verheldering in de toelichting.

